



Enap

**Escola
Nacional de
Administração
Pública**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
COM ÊNFASE EM GOVERNO LOCAL**

TEMA

**PROPOSTA DE PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA
DA VILA JARACATY, NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO**

BRASÍLIA - DF
Novembro - 2018

TEMA

PROPOSTA DE PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DA VILA JARACATY, NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública com ênfase em Governo
Local.**

Aluno: Raimundo Muniz Carvalho

Orientador: Luiz Philippe Torelly

Tutora: Rosane Biasoto

**BRASÍLIA - DF
NOVEMBRO - 2018**



Título: PROPOSTA DE PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DA VILA JARACATY, NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO.

Autor: Raimundo Muniz Carvalho

Instituição: Prefeitura Municipal de São Luís / Secretaria de Urbanismo e Habitação.

RESUMO ANALÍTICO:

Promover uma discussão sobre a dinâmica da ocupação do solo urbano por contingentes populacionais segregados socialmente na cidade de São Luís é a questão norteadora do nosso estudo e proposição. Desse modo, o objetivo desta abordagem é contribuir para análise do processo de ocupação do espaço urbano de São Luís, articulando a inexistência de políticas públicas que amparem os menos favorecidos em detrimento de processos espaciais determinantes, identificando no uso do solo urbano suas tendências, tendo como foco áreas de ocupações subnormais na região central da capital maranhense. No decorrer do estudo buscamos informações em banco de dados da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação e Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID/ Prefeitura de São Luís, bem como dados do IBGE e da SPU, além de outros dados secundários disponíveis em agências públicas e leituras referenciais. Através da pesquisa buscamos entender a dinâmica dos processos de ocupação urbana na área central da cidade, perceber sobre quantos e onde estão os aglomerados subnormais na cidade. No contexto do trabalho realizamos uma pesquisa de campo na área foco, que reúne as duas localidades que compreendem a Vila Jaracaty. Diante do que foi estudado, percebe-se a importante necessidade de investimentos por parte do poder público, visando incluir e afastar os processos de gentrificação e segregação socioespacial em São Luís, algo que expõe um desigual processo de uso e ocupação do solo urbano em São Luís – MA, ainda que processos de urbanização e inclusão através de equipamentos sociais já estejam sendo construídos.

Palavras-chaves: informalidade fundiária, urbanização excludente, segregação social.



SUMÁRIO		Página
1. DIAGNÓSTICO		5
1.1. Definição do problema.		5
1.2. Contexto / justificativa do problema.		12
1.3. Metodologia de coleta de dados.		13
1.4. Localização do plano de intervenção.		14
1.5. Público-alvo.		15
1.6. Valor previsto para o projeto.		16
2. OBJETIVOS		17
2.1. GERAL		17
2.2. ESPECÍFICOS		17
3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO		17
4. ESCOPO DO PROJETO		22
4.1. Estrutura analítica do projeto.		22
4.2. Não escopo do projeto.		24
4.3. Levantamento de restrições, premissas e riscos.		24
4.4. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos no projeto.		28
4.5. Quadro de trabalho / equipe do projeto.		28
5. CRONOGRAMA / ORÇAMENTO DO PROJETO		29
6. ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROJETO		30
CONSIDERAÇÕES FINAIS		31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		32

1.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA: Irregularidade fundiária, aliada a inexistência de



intervenções urbanísticas, por parte da Administração Municipal, na Vila Jaracaty, em São Luís, Maranhão.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO PARA O PI: A precária situação econômica de boa parte da população em conjunto com o atual modelo de gestão das cidades, onde as políticas atuam de forma fragmentada, contribui para que na área urbana não sejam observados alguns princípios da habitabilidade humana e sustentabilidade ambiental. Outros fatores também colaboram para o agravamento deste quadro, como o crescimento da população urbana. A regularização fundiária é um instrumento hábil para efetivar o direito à moradia, consagrando aos habitantes melhor qualidade de vida e, por conseguinte, contribuir para a construção de cidades sustentáveis. Dessa forma as hipóteses para formulação de um projeto que promova a regularização fundiária com intervenções urbanísticas, deve observar as seguintes premissas gerais:

1. As bases para a sustentabilidade das cidades e melhoria dos assentamentos urbanos são continuamente propostas. A Agenda 21 constitui um marco revolucionário e abrangente para esta construção.
2. A solução deverá emergir da própria cidade, com esforços para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais.
3. As ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social são espaços de interesse público e enseja preocupação da Administração municipal, principalmente com relação às condições de moradia das pessoas, uma vez que vivem em locais precários, construindo residências sem qualquer planejamento, em razão da ausência de planejamento para o crescimento urbano no plano diretor do município.

1.2. CONTEXTO / JUSTIFICATIVA DO PROBLEMA

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Milhões de brasileiros só têm tido acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais. As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo.

Os assentamentos informais e a consequente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida para os ocupantes, resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas.



São muitas as formas de irregularidade: favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e áreas de palafitas, que se configuram de maneiras distintas Brasil afora. Até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos por iniciativa do Estado fazem parte desse vasto universo de irregularidade. As especificidades se referem às formas de aquisição da posse ou da propriedade e aos distintos processos de consolidação dos assentamentos, frequentemente espontâneos e informais, já que não foram fruto de uma intervenção planejada pelo Estado nem foram formalmente propostos por empreendedores privados no interior do marco jurídico e urbanístico vigente.

Os processos de regularização de áreas utilizadas por terceiros nos chamados terrenos de marinha, que pertencem à União, tem sido uma prática recente que visa tornar menos burocráticos e mais transparentes os processos de demarcação dessas áreas, facilitando a regularização das ocupações por meio do parcelamento e do perdão de dívidas patrimoniais acumuladas com a União, sob a responsabilidade da SPU. Em razão de ser do interesse estratégico para a União, e em especial para os municípios onde existe essa problemática das áreas ocupadas e localizados nos terrenos de marinha não podem ser totalmente alienados, a não ser com autorização da presidente da República. Nesse sentido a União pode firmar dois tipos de contratos específicos: de aforamento; e de ocupação.

O aforamento permite o repasse do domínio útil (direito de uso) da área, conferindo ao interessado amplos poderes para explorá-la. Nesse caso, para reduzir a burocracia, a própria União concede o aforamento, sendo esse processo referendado pela SPU, a devida concessão do aforamento. Nesse sentido apresentamos a iniciativa que visa promover a regularização fundiária em áreas de habitação precária em terras da União no município de São Luís, Maranhão.

O Município de São Luís tem uma enorme concentração de núcleos habitacionais informais consolidados, sendo exemplo aqueles localizados nas Glebas Rio Anil, Itaqui-Bacanga e Tibiri-Pedrinhas, quase todas ocupadas e com irregularidade fundiária, sendo estas áreas desvalorizadas, entre outros fatores, por inexistência de políticas públicas, elevado grau de violência social, dentre outros dilemas.

Na Ilha de São Luís, os dilemas sociais de moradia também se aprofundam de maneira recorrente e célere, por existir um processo de urbanização desorganizada. No núcleo habitacional da Vila Jaracaty, situado na Gleba Rio Anil, grande parte do seu território pertence à União, por ser terreno de Marinha, todavia há espaços com áreas privadas, tendo inclusive centro comercial e prédios verticalizados que servem de escritórios médicos e para outros serviços públicos e privados, tendo ainda grandes áreas ocupadas ilegalmente há



décadas.

É bom lembrar que o Estado do Maranhão e o Município de São Luís receberam da União, em regime de aforamento, cerca de trinta e três por cento das terras da ilha, sendo que estes entes promoveram a venda destas áreas, auferindo recursos que em valores de hoje somariam mais de 4 bilhões de reais, valores estes que foram para os cofres do tesouro Municipal e Estadual (anos 70, 80 e 90), ficando a União com gestão dos contratos alienados pelos entes citados, ou seja o passivo.

Nesse contexto quem ficou morando nas terras baixas foi a população pobre, “os pafafitados”. E o pobre que ficou morando nos aterros da Camboa, Vila Jaracaty, Fé em Deus, Ilhinha, Areinha, Coroadó e outros, nas ocupações informais do Anjo da Guarda, Vila Mauro Fecury e muito outros bairros de São Luís, porque não estão regularizados? Percebe-se que a SPU tem tentado de tudo, promovendo acordos de cooperação técnica com o Estado e nada de avançar; detalhe a União faria a titulação a estas famílias sem ônus, não fez por não haver um determinando interesse do Estado, especialmente no processo de regularização da Gleba Rio Anil.

Ainda nessa problemática a União isenta de qualquer pagamento por parte das famílias que ganham até cinco salários mínimos; e, para aquelas que não estão nesta condição de isenção, basta requerer. E aquelas que moram em área da União que se enquadram da condição de até cinco salários, bem único, residem desde 1997, podem requerer seu título junto a SPU sem ônus.

Sob o aspecto urbano, o município teve um crescimento territorial acelerado e desordenado, principalmente a partir de 1970, com o aumento populacional motivado principalmente por questões associadas a diversos fatores: política fundiária, que em muito favoreceu o êxodo rural; por conta dos investimentos do Programa Grande Carajás, que vislumbrou a possibilidade de geração de postos de trabalho, possibilitando um vertiginoso atrativo migratório; bem como a melhoria da acessibilidade para a capital, através da construção e ampliação de novas rodovias, dentre outros. Isso sem dúvida alguma propiciou o surgimento de novas áreas urbanas para a implantação de conjuntos populacionais financiados pelo poder público e pela iniciativa privada, mas também, motivou o surgimento de ocupações desordenadas e irregulares, conhecidas popularmente em São Luís como invasões tanto em terras firmes como em locais insalubres, como no caso das palafitas nas áreas dos manguezais.

Segundo relatórios da Prefeitura de São Luís / SEMURH, o Município de São Luís possui



aproximadamente 60% dos imóveis em situação de ocupação irregular, grande parte dessa área é ocupada por famílias de baixa renda e com situação de moradia já consolidada. Estas áreas em sua grande parte não possuem atendimento a necessidades básicas, tais como transporte público adequado, urbanização das vias e equipamentos comunitários, bem como acesso a escolas e postos de saúde.

Conforme o pensamento de MARICATO e ROLNICK, no contexto do crescimento urbano, existe duas vertentes para a promoção das políticas públicas para a cidade, como disposto a seguir:

No processo de crescimento urbano, a lógica do mercado imobiliário propicia a divisão da cidade em cidade legal e cidade ilegal (MARICATO, 2002; ROLNIK, 2006). A cidade legal é a aquela parte da cidade que é contemplada pelo poder público que busca suprir as necessidades de infraestrutura, além de ser valorizada pelo mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, a “cidade ilegal” se refere à porção irregular da cidade, não reconhecida pelo poder público em termos de planos urbanísticos, sendo caracterizada por Maricato (2002) como o “lugar fora das ideias”.

Causas e consequências do problema: Por ser uma Ilha costeira marítima, a maior parte das áreas do Município de São Luís pertence à União, especificamente nos chamados terrenos de marinha, os quais não foram alcançados pelo inciso IV do art. 20 da Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº 46/2005, a saber: IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II.

Sendo assim, é necessário recorrer à Secretária de Patrimônio da União - SPU e, eventualmente, às 1ª e 2ª Zonas de Registro de Imóveis de São Luís para obter informações precisas da localização de propriedades da União, notadamente dos terrenos de marinha.

Consequências: Todos esses processos confusos e de certa forma excludentes fazem com uma grande parcela da população da cidade de São Luís perceba momentos de pobreza, bem como, por não haver uma política municipal de loteamentos habitacionais com as devidas intervenções urbanas e urbanísticas necessárias encaminhem para um processo absurdo de irregularidade fundiária, com rincões de exclusão social dentre outras mazelas.

A partir do estudo sobre o contexto atual da regularização fundiária no Brasil e da análise dos desafios que permeiam as políticas de legalização do solo nos aglomerados subnormais, Gonçalves (2009) realiza uma importante reflexão sobre a legalização do solo como instrumento de integração socioespacial. Trata-se de considerar a legalização do solo para



além do aspecto jurídico e visualizar sua potencialidade como instrumento de inclusão socioespacial ao tecido urbano. Gonçalves (2009, p. 243) alerta:

O impacto do aumento da violência sobre as atividades imobiliárias nos arredores das favelas, aliado à profusão de argumentos ecológicos sobre as ameaças causadas por elas à natureza, tem servido para justificar as críticas atuais às políticas de urbanização de favelas. Nesse contexto, a regularização fundiária deve ser compreendida não somente como um meio de suprimir o status fundiário ilegal dos espaços favelados, mas, sobretudo como um meio de garantir a inclusão socioespacial das populações faveladas no tecido urbano.

DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA: A delimitação geográfica a que focaremos no presente estudo está no território da gleba Rio Anil, no centro da cidade de São Luís, Maranhão.

LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

O município de São Luís limita-se com o Oceano Atlântico, ao Norte; com o Estreito dos Mosquitos, ao Sul; com a Baía de São Marcos, a Oeste e com o município de São José de Ribamar, a Leste. A principal via de transporte intermunicipal desta região é a Rodovia Federal BR-135, que liga São Luís a Teresina. Tem uma área de 827 km², e está localizada na Latitude: 02° 31' 47" S e Longitude: 44° 18' 10" W; possui densidade demográfica de 1.043,3 hab/km² e pertence a Microrregião: Aglomeração Urbana de São Luís, e Mesorregião: Norte Maranhense. O município ocupa mais da metade (57%) da ilha do Maranhão – onde estão também os municípios de São Jose de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa.

Conforme o censo do IBGE, realizado em 2010, quase 85% da população brasileira habita em centros urbanos. Isso corresponde a mais de 160 milhões de indivíduos. E o número tende a aumentar. Até 2020, de acordo com relatório da ONU, apresentado em 2012, a população urbana no Brasil atingirá os 90%.

Seria, no entanto, ingênuo presumir que todas essas pessoas gozam do seu direito fundamental à moradia digna e que todas elas residem em cidades sustentáveis. Embora ambos os aspectos sejam prerrogativas legais, previstas na Constituição da República e no Estatuto da Cidade, respectivamente, a realidade no contexto atual parece ter aberto mão de tais direitos em muitas circunstâncias.

Prova disso são os 11,4 milhões de brasileiros que moram em aglomerados subnormais, termo técnico que designa as famigeradas favelas. Tão alarmante quanto esse dado é o seguinte: Em 2007, segundo pesquisa do IPEA, foram contabilizados 54 milhões de pessoas



em residências sem infraestrutura, assentamentos informais e ocupações de risco. De uma perspectiva mais ampla - abrangendo a irregularidade registral das moradias e a inadequação da área em que se encontram estabelecidas - os números tendem a ser ainda maiores e mais preocupantes, sendo plausível aproximar que 50% da população das grandes cidades habita na informalidade.

Os percentuais expostos constituem um cenário crítico, sendo que a partir dele derivam outros problemas. Como exemplos, estão os assentamentos precários de áreas frágeis, que são calamitosamente atingidos pelas intempéries. Além dos espaços subutilizados, dos grandes vazios nos centros regulares e do inflacionamento viário, todos gerados em decorrência da segregação socioespacial. Igualmente, é preciso fazer alusão aos milhões de indivíduos que não possuem acesso aos benefícios da urbanização, ao crédito formal e à segurança jurídica da posse, ou seja, às condições básicas de cidadania. Esses milhões de indivíduos, por sua condição de crítica vulnerabilidade, então ficam à mercê de despejos, remoções, politicagem e especulação imobiliária.

Tendo isso considerado, é importante averiguar quais os meios para suplantar, ou ao menos remediar, essa problemática. Nesse contexto pretendemos promover uma análise sobre a situação dos moradores de áreas de baixa renda, que se enquadram perfeitamente na figura da regularização fundiária, paliativo para alguns reveses da urbanização. Antes de fazê-lo, porém, tenciona-se mencionar primeiramente a razão dos vícios supracitados, isto é, seu histórico de consolidação no país.

A regularização fundiária está prevista no Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, art. 2º, inciso XIV e pode, de maneira simplista, ser definida como um processo de intervenção pública, o qual tenciona tornar adequada a ocupação das populações que habitam em desconformidade com a lei.

Uma definição mais cabal consta na lei 11.977/09, que caracteriza a regularização fundiária como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Essa mesma lei dividiu o processo em: a) regularização fundiária de interesse social e b) regularização fundiária de interesse específico. A primeira é aplicável a assentamentos irregulares ocupados por pessoas de baixa renda, em que se almeja garantir seu direito à digna moradia e, em prol disso, são praticadas determinadas ações, por meio de instrumentos



específicos, elegidos com o preenchimento de requisitos técnicos especiais. Já a regularização fundiária de interesse específico é aplicável a assentamentos irregulares, nos quais não seja identificado o interesse social.

A regularização, portanto, encontra pleno amparo constitucional, estando em consonância com a proteção da dignidade da pessoa humana, com o respeito pela função social da propriedade, pelo meio ambiente equilibrado e pela viabilização do direito à moradia digna. O direito à moradia, a propósito, é um direito social reconhecido explicitamente no ano 2000 pela Emenda Constitucional Nº 26.

Nesse panorama, apresenta-se a cidade de São Luís, que foi fundada pelos franceses em 1612 na utopia de concretizarem oficialmente o projeto da França Equinocial, sendo o audacioso projeto francês findo três anos após a expulsão por tropas portuguesas. A trajetória de São Luís como cidade se confunde nos períodos de ascensão e decadência pelos quais passou. Os ciclos históricos do açúcar e algodão impulsionaram o seu crescimento ainda no Brasil colônia, e nos seus intervalos, períodos de recessão e profunda estagnação econômica e de seu povo.

Já mais recente, a partir da década de 50 do século passado, São Luís sagrou-se vitoriosa com a instalação de grandes projetos minero-metalúrgicos em seu território o que ocasionou um renascimento urbano decorrente do intenso fluxo migratório ocorrido no estado do Maranhão rumo a capital.

Certamente o processo de desenvolvimento urbano de São Luís, está intrinsecamente ligado a instalação de indústrias de grande porte tais como CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) e ALUMAR (Consórcio Alumínio do Maranhão). São Luís passa a ser o destino de muitos oriundos do interior do estado, no entanto, a cidade não estava preparada para recebê-los, e não havia lugar para todos, muito menos a certeza dos mesmos serem absorvidos como mão-de-obra direta ou indireta.

Desta forma, rapidamente a cidade passa a ser cercada de bolsões de pobreza e miséria. São travadas verdadeiras guerras pela posse da terra, e a cada dia só restou à população excluída a ocupação indiscriminada de áreas público e/ ou privadas, cada vez mais distantes do centro e sem nenhuma infraestrutura condizente a áreas passíveis a habitação e fixação de moradias. Historicamente, os migrantes que aqui chegaram foram atraídos principalmente pela implantação de grandes indústrias, período em que se iniciou um novo processo de desenvolvimento urbano em São Luís. Os bairros da periferia incharam e o solo urbano valorizou; as invasões urbanas se tornaram uma realidade incontável; milhares de famílias

sobrevivem em condições desumanas, sem educação, saúde, infraestrutura, saneamento e outros elementos básicos.

A cidade expõe ainda uma multidão de desempregados, de vendedores ambulantes, de guardadores de carros, de camelôs, de prostitutas, de menores abandonados vivendo nas ruas, de mendigos e outros personagens semelhantes.

A explosão populacional e a consequente urbanização não planejada ludovicense trouxeram uma dívida social cruel e cotidianamente excludente aos mais pobres. A cidade passa a ter uma população que se divide em públicos distintos, residindo em áreas distintas, evidenciando-se a segregação socioespacial entre ricos e pobres.

O evidente descontrole da área territorial da cidade se constituiu em um problema que foi agravado com a ausência de planejamento público que visasse atender aos mais pobres. Repentinamente, a cidade se vê tomada por conjuntos habitacionais voltados para a classe média e condomínios fechados para a classe alta. No entanto, aos pobres só resta a ocupação desordenada de áreas periféricas, sendo muitas dessas áreas, de proteção ambiental ou ambientalmente frágeis.

Para sustentar os nossos argumentos buscaremos o apoio em textos e bibliografia que se refere ao problema, com destaque para os temas tratados pelos autores citados no Referencial Teórico, dentre outros.

1.3. METODOLOGIA DE COLETA DE DADOS

No contexto do presente trabalho foram desenvolvidos os seguintes procedimentos metodológicos a seguir:

- a) Revisão de fontes bibliográficas;
- b) Análise e fichamento do material levantado;
- c) Pesquisa junto a órgãos públicos municipais (Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural - INCID, SEMURH) e federais (SPU);
- d) Observação participante;
- e) Entrevista com gestores da SEMURH e SPU;
- f) Coleta e sistematização de dados; Etc.

1.4. LOCALIZAÇÃO DO PLANO DE INTERVENÇÃO



Comunidade: Vila Jaracaty, localizada na área urbana da cidade de São Luís, Maranhão.

Órgão: Prefeitura de São Luís

Unidade Setorial: Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação

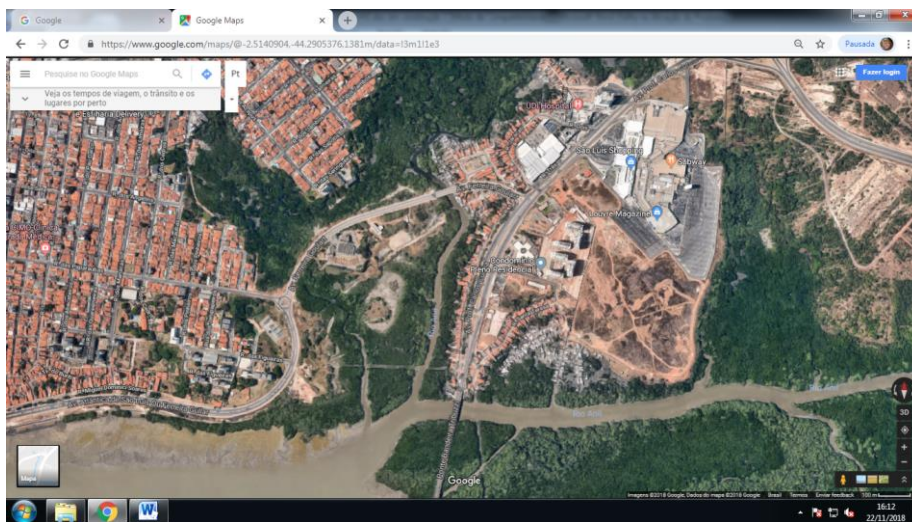
A atual área da Vila Jaracaty surgiu aproximadamente na década de 1960. Anteriormente conhecido como Sítio Novo, e por conta da sua localização às margens do Igarapé Jaracati optou-se pela mudança do nome para o mesmo do Igarapé. O crescimento da comunidade aconteceu no início da década de 1980 quando a cidade de São Luís teve uma grande concentração de pessoas vindas do interior do estado concentrando-se principalmente em direção das praias e bairros próximos. Novas vias de acesso aos novos bairros foram abertas e, onde até então só existia a ponte Governador Jose Sarney ligando o centro da cidade ao bairro do São Francisco, foi então construída a ponte Bandeira Tribuzzi, ligando o bairro da Camboa ao Jaracati. Os moradores do bairro se afixaram ali por conta do processo de expansão devido às obras no local (ponte, hospital, shopping, banco e etc.) e por acharem conveniente fixar moradia próxima ao local de trabalho, ocupando de forma irregular as áreas de mangue.

Moraes (2010) cita que, em outubro de 1972, o Estado do Maranhão transferiu à SURCAP (Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital S/A) o domínio útil da área Rio Anil para execução de desenvolvimento urbanístico da região metropolitana de São Luís. O mesmo autor destaca que em 1979, a SURCAP transferiu uma faixa de terra situada no São Francisco (integrante da área Rio anil), com 442 lotes do loteamento Jaracati à Rádio Difusora e que em dezembro de 1986, a Difusora promoveu a venda de 208 lotes à empresa Portofino para exploração comercial. Medeiros (2005) destaca que, ao longo de décadas, o estuário do manguezal do Rio Anil, foi um dos ambientes bastante afetados devido ao desenvolvimento urbano e de sua localização próximo ao centro da cidade. A degradação tem sido recorrente, como por exemplo: do corte de árvores para retirada de madeira, construção de palafitas para moradia, além de lançamentos de esgotos in natura e realização de aterros para construções diversas.

A comunidade do Jaracaty surgiu em meados dos anos 80 início dos anos 90, com a desativação do antigo lixão de São Luís, tendo começado a especulação imobiliária na região com a construção de um shopping; muitos dos trabalhadores que moravam longe e tinham que vir trabalhar na região, começaram a invadir terrenos nas redondezas das áreas de construções. Inicialmente uma invasão desordenada e depois virando um dos bairros de classe média baixa mais bem localizados de São Luís, apesar dos grandes empreendimentos empresariais na região, o bairro não usufruiu desse potencial econômico e ostenta a maior



malha de palafita em área de mangue, na proximidade do centro da capital maranhense.



Fonte: <https://www.google.com/maps/@-2.5140904,-44.2905376,1381m/data=!3m1!1e3>

1.5. PÚBLICO-ALVO

De acordo com dados do IBGE (2010) na Vila Jaracaty, habitavam 1.313 moradores, ocupando 330 domicílios particulares. Destas, 31,25% da população é composta por crianças e adolescentes; 18,75% de jovens de 18 a 30 anos, e 8,92% é composta por indivíduos acima de 51 anos. Quanto ao nível de escolaridade, ressalta o relatório que não se obteve os dados de 41 moradores e que de um total de 55 pessoas, 26 afirmaram não ter concluído o ensino básico. Ainda sobre a escolaridade, registrou o relatório que um percentual de 7,2% dos entrevistados declararam-se analfabetos. Este baixo nível de escolaridade, que se reproduz na baixa renda, os condena à vida de miséria e precariedade, obrigando-os à recorrerem à autoconstrução como garantia de moradia.

Uma pesquisa realizada pelo Ipea / Fundação João Pinheiro (FJP) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) / Brasília, 2014, através do Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, mostrou que a Vila Jaracaty apresenta o pior índice de desenvolvimento humano dentro da Região Metropolitana de São Luís.

Segundo informações do estudo, a localidade do Jaracaty obteve apenas 0,602 de pontuação, o equivalente uma nota seis dentro da escala. Os quesitos renda e educação foram até mais baixos e obtiveram uma nota equivalente a cinco. No entanto, na questão da longevidade, o bairro se sobressaiu, e teve uma média equivalente a sete, demonstrando desta maneira que

os mais idosos estão vivendo melhor.

1.6. VALOR PREVISTO PARA A EXECUÇÃO DO PROJETO

O custo médio estimado para a contratação da empresa para execução do Plano de Regularização Fundiária da Vila Jaracaty é de R\$ 495.284,40. Neste valor estão incluídos todos os custos, impostos, taxas tributos, encargos sociais e trabalhistas e outros que, direta ou indiretamente, decorram da prestação do serviço, sem inclusão de expectativa inflacionária ou encargos financeiros.

FONTES DE RECURSOS: De acordo com informações disponíveis no sítio da Caixa Econômica Federal, podem pleitear recursos financeiros dos programas do OGU – Orçamento Geral da União, o Chefe do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou representante de entidades privadas sem fins lucrativos e Defensorias Públicas.

MODALIDADES:

PLANO MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL - Apoiar a elaboração de um Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, instrumento básico para implementação da política municipal de regularização fundiária. O Plano deve estar associado às políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, bem como às diretrizes e estratégias de gestão urbana, devendo ser elaborado com a participação da comunidade envolvida.

ATIVIDADES ESPECÍFICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - Implantar as medidas técnicas, administrativas e/ou jurídicas necessárias à efetivação da regularização fundiária jurídico-patrimonial em favor de beneficiários, obtida por meio da titulação.

Ministério das Cidades (MCidades) e operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários:

Melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários;

Apoio à prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários;

Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas.

1.7. DURAÇÃO DO PROJETO



Por se tratar de um projeto jurídico e urbanístico, a Regularização Fundiária deve ser desenvolvidas em etapas, com duração de 8 (oito) meses, cuja ordem ou sistemática de implementação dependerá da necessidade apresentada, dos atores envolvidos e das especificidades físicas e sociais da comunidade. Cada uma destas etapas tem finalidades específicas com o detalhamento dos procedimentos e objetivos a serem alcançados.

1.8. INSTITUIÇÃO / UNIDADE FUNCIONAL GESTORA

INSTITUIÇÃO OU UNIDADE FUNCIONAL GESTORA E IDEALIZADORA:
Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação - Prefeitura de São Luís

COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES: A Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação foi criada pela Lei nº 3.902 de 13 de maio de 2000 e tem como principais finalidades: coordenar, planejar, executar as atividades relativas ao desenvolvimento físico-territorial do Município, fiscalizando o cumprimento das regras urbanísticas determinadas pelo Plano Diretor, pela Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, pela Lei de Operações Urbanas, pelos Códigos de Edificações do Município e de Postura e demais Leis pertinentes; organizar e manter atualizado o cadastro técnico do Município; coordenar e supervisionar as atividades que envolvam representação cartográfica do Município, interrelacionando-se com órgãos de cartografia federais e estaduais; organizar e disciplinar o comércio informal do Município; manter cadastro atualizado das terras disponíveis no Município, especialmente as passíveis de serem utilizadas em programas habitacionais e/ou outras finalidades; promover regularização fundiária de bens imóveis de propriedade do Município, além de implantar programas habitacionais voltados para a população de baixa renda.

SERVIÇOS E AÇÕES

- Fazer análise prévia e aprovar projetos de construção, reforma, ampliação e pequenos serviços;
- Emitir de licenças para obras e pequenos serviços;
- Conceder habite-se de prédio residencial, comercial e industrial;
- Emitir certidão de uso e ocupação do solo;
- Aprovar loteamento;
- Autorizar desmembramento e remembramento;
- Acompanhar plano diretor da cidade;
- Emitir licença para demolições;
- Emitir licença para uso de edificações em terrenos particulares e públicos;

- Acompanhar e monitorar constantemente os espaços livres e edificados, bem como os monumentos paisagísticos, que compõem o acervo do patrimônio histórico e ambiental;
- Coordenar, aprovar e acompanhar a implantação dos projetos viários, em conjunto com a secretaria municipal de transporte e trânsito e secretaria municipal de serviços urbanos e com o instituto de pesquisa e planejamento do município;
- Acompanhar a implantação dos projetos de alinhamento dos logradouros e de projetos de urbanização;
- Promover o ordenamento territorial urbano, em cumprimento ao planejamento, parcelamento, controle e ocupação do uso de solo.

VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL: Prefeitura de São Luís

2. OBJETIVOS

2.1. **OBJETIVO GERAL:** Elaborar o Plano de Regularização Fundiária e Urbanística da Vila Jaracaty, no município de São Luís, Maranhão, como forma de promover a inclusão social e territorial, beneficiando 1.312 pessoas, incluídas em 330 famílias. (fonte: IBGE/2010)

2.2. **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- 1- Identificar oportunidades para implementar áreas de provisão de habitação de interesse social, sugerindo as intervenções urbanísticas pertinentes;
- 2- Possibilitar a cooperação técnica, com base na legislação existente, entre a Prefeitura de São Luís e a União, via SPU, num prazo exequível para os dois entes;
- 3- Identificar e apresentar aos entes envolvidos os meios de titularizar os ocupantes dos terrenos;
- 4- Indicar aos entes envolvidos os mecanismos que possibilitem as melhorias habitacionais e urbanísticas na área.

3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

A regularização fundiária é o recurso que inclui medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanos, com o objetivo de regularizar os assentamentos irregulares nas cidades. Portanto, constitui ação de fundamental importância para atuação nas áreas irregulares.

As áreas ou assentamentos irregulares se caracterizam pela precariedade de serviços públicos essenciais, pela presença de população com menor rendimento e nível de instrução,



ocorrendo de forma desordenada e densa, em terrenos de propriedade alheia ou localizados em áreas de proteção ambiental, tais como nas margens de rios, estuários, encostas e/ou topos de morro.

A ilegalidade da ocupação dessas áreas e a falta de regularização fundiária impedem aos prestadores ofertar os serviços, como de saneamento básico, e os moradores conseqüentemente recorrem a formas precárias gerando riscos à saúde e poluição generalizada ao meio ambiente. Devido às ligações ilegais de água (gato/furto) em parte destas áreas irregulares, assim como também em áreas legais, existe também uma perda de água nos sistemas de distribuição que pode ocasionar distúrbios para as cidades, principalmente em momentos de escassez hídrica.

Os problemas advindos dessa ausência dos serviços básicos geram impactos sociais, econômicos, imobiliários e principalmente ambientais, não apenas nessas áreas, mas em toda cidade.

Segundo a urbanista Ermínia Maricato (2003; P. 03):

A questão da ilegalidade e das alternativas de moradia legal é uma questão de política urbana (função social da propriedade e investimento voltado para a ampliação e democratização da infraestrutura urbana) e de regulação do financiamento imobiliário.

O direito fundamental social à moradia foi hospedado pelo texto constitucional por meio da Emenda nº 26/2000, ganhando maior dimensão e instrumentos para sua viabilização com as diretrizes para implantação da política urbana, descrito de forma inovadora na Constituição de 1988 e na Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Por um lado, a Constituição consagra em seu bojo o direito fundamental social à moradia digna e a obrigação do Estado em promover-lhe o acesso. Por outro lado, o que se vê na realidade é a inoperância e a omissão do poder público na efetivação e proteção desse direito, consolidando a desigualdade social através da atual política pública habitacional implementada. Com efeito, verifica-se no Brasil uma imensa desigualdade na distribuição de renda, impedindo que grande parte da população tenha acesso a uma moradia adequada que lhes assegure o mínimo existencial.

Ainda segundo a urbanista Ermínia Maricato (1997), e o advogado e urbanista Edésio Fernandes (2006), são quatro os condicionantes-chave para a informalidade urbana, a saber:

- 1- A inexistência de políticas fundiárias que insiram a população em locais formais providos de infraestrutura urbana;



- 2- A ausência de políticas fundiárias e de regulação do mercado de terras, sobretudo em relação à infraestrutura e seu preço, que em sua maioria excluem o acesso à população de baixa renda ao mercado formal;
- 3- A política clientelista de expansão da área urbana sem infraestrutura adequada; e,
- 4- A fragilidade do corpo técnico governamental em planejar e aplicar instrumentos urbanos de prevenção à informalidade urbana.

Não obstante, em relação ao processo constante da irregularidade fundiária que ocorre no Brasil, conforme analisa a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2006; p.10):

Embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa e patrimonial, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte da rede urbana brasileira.

Ante a todo esse arcabouço que ampara a temática, ainda existem os marcos legais que amparam os processos que possam resultar em resolução da problemática, dentre os quais destacamos a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, o PPA, a LOA, a lei REURB, dentre outros instrumentos e normas.

Nessa seara tão densa e importante que é a problemática da Regularização Fundiária Urbana no Brasil, mereceria um tratado inteiro só para tratar da temática, o que não é o caso. Para tanto listamos abaixo um pouco da história sobre o tema em nosso país:

Na década de 1980 já tínhamos o "movimento nacional pela reforma urbana", um dos responsáveis pelo acolhimento, na Constituição de 1988, de um capítulo dedicado à política urbana. E desde então:

1. Constituição Federal (1988): A CF/88 (arts. 182 e 183) privilegiou a função social da propriedade e previu figuras como o plano diretor municipal, o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, redução de tempo para a usucapião de área urbana de até 250m², e a impossibilidade de usucapir imóveis públicos.

2. Estatuto da Cidade (2001): A Constituição ainda cheirava a tinta fresca quando surgiu um projeto de lei que visava a regular os artigos 182 e 183 para estabelecer diretrizes gerais da política urbana brasileira (projeto de lei do senado 181/89, depois transformado no projeto de

lei 5.788/90). Só que ainda não estávamos prontos. Mais de uma década se passou até a sua aprovação, fazendo nascer, em 2001, o Estatuto da Cidade (lei 10.257), que deu destaque à regularização fundiária. Ela aparece como diretriz geral (art. 2º, XIV) e instrumento jurídico de política urbana, não só de forma autônoma (art. 4º, V, "q"), mas também como um dos fundamentos para o direito de preempção (art. 26, I) e a transferência do direito de construir (art. 35, III), surgindo, ainda, como parte integrante das operações urbanas consorciadas (art. 32, §2º, II).

3. Medida Provisória 2.220 (2001): Dispôs sobre a concessão de uso especial e criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Essa medida representou um avanço importante ao garantir ao ocupante (que atendesse aos requisitos ali previstos) o direito à concessão de uso especial para fins de moradia. As competências do CNDU constam do artigo 10 da referida MP.

4. Lei do SNHIS (2005): A lei 11.124/05 instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. O SNHIS passou a centralizar todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. O FNHIS, de natureza contábil, tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda. E o Conselho Gestor é um órgão de caráter deliberativo, sendo composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil. A Caixa Econômica Federal é o agente operador do FNHIS, a ela competindo, entre outros, atuar como instituição depositária dos recursos do fundo.

5. Lei de Acesso aos Imóveis da União (2007): A lei 11.481/07 cuidou, basicamente, do acesso aos imóveis da União por beneficiários de programas habitacionais, reforçando a valorização da posse de imóveis pela população carente. Os imóveis da União, desde que desafetados, passaram a ser passíveis de alienação no âmbito de programas de regulação fundiária.

6. MCMV e legitimação de posse (2009): a mesma lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (lei 11.977/09) tratou da regularização fundiária por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), prevendo a legitimação de posse (ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse) e, decorridos 5 anos do registro dessa legitimação, a sua conversão em propriedade.

7. Lei da Regularização Fundiária Urbana - REURB (2017): a Reurb, regulada pela lei



13.465/17, que se apresenta como um passo importante no marco regulatório da regularização fundiária urbana, sendo este um instrumento jurídico de política urbana, um conjunto de normas gerais e procedimentos, que abrange medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, com vistas a tirar da informalidade determinados núcleos urbanos e seus ocupantes.

Ademais ainda em nível municipal dispomos da legislação municipal pertinente e demais normas.

Relatamos algumas experiências bem sucedidas e que recomendam as instituições, principalmente o Governo Federal por meio do OGU/Ministério das Cidades, a abraçar a realização do projeto que apresentamos, conforme disposto a seguir:

1- A Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR desenvolveu o PROGRAMA MORAR LEGAL PARANÁ, tendo sido um dos vencedores do Selo de Mérito, premiação organizada anualmente pela Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC). Trata-se do maior programa de regularização fundiária lançado pela COHAPAR em sua história e que tem como meta garantir a titulação de 45 mil imóveis sem documentação em todo o Paraná até o fim de 2018. O modelo de gestão, com a contratação de empresas especializadas via licitação, e os subsídios do Governo do Estado permitiram que os custos do serviço para as famílias ficassem até cinco vezes menores do que os praticados no mercado.

2- O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE SÃO BERNARDO / PROJETO "CIDADANIA E INCLUSÃO SOCIAL URBANA", foi implementado pela prefeitura de São Bernardo do Campo foi premiado com Selo de Mérito 2013, no Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social. A Prefeitura de São Bernardo foi uma das vencedoras na categoria "Regularização Fundiária ou Imobiliária" com o projeto "Cidadania e Inclusão Social Urbana". Entre os diferenciais que levaram o município a ser premiado, estão o alcance social do programa, que prevê a regularização fundiária em larga escala.

3- Através DO PROJETO "INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA DO CAMBURI, MARICÁ", a Secretaria de Habitação e Assentamentos Humanos de Maricá-RJ, recebeu premiação e tornando-se referência nacional em Regularização Fundiária para o Congresso Brasileiro de Habitação Social. O projeto "Integração de Assentamentos Precários: Regularização Fundiária Plena do Camburi, Maricá" foi o grande vencedor do Prêmio 21 de Agosto (em alusão ao dia Nacional



da Habitação) na categoria “Regularização Fundiária Urbana”.

4- Por meio do PROGRAMA CASA LEGAL – SUA ESCRITURA NA MÃO / GOIÁS se torna modelo de excelência em regularização fundiária urbana. Sob a responsabilidade da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), o referido programa Casa Legal – Sua Escritura na Mão foi implantado sendo considerado um caso exitoso. Sendo o seu grande diferencial ter transformado a regularização fundiária num procedimento mais simplificado e acessível à população de baixa renda.

5- O PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA / DIREITO E CIDADANIA, desenvolvido na periferia da cidade de Curitiba, com o objetivo de promover a regularização fundiária sustentável, com ações de usucapião especial urbana coletiva em três vilas da periferia de Curitiba, e recebendo em 2011 o Prêmio Inovare, que identifica e dissemina práticas bem sucedidas da Justiça Brasileira. O projeto foi desenvolvido no Bairro da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), nas vilas Eldorado, Esperança e Nova Conquista, no Bolsão Sabará. E através de um convênio com o Ministério das Cidades, foram realizadas ações de cunho social, jurídico e urbanístico, em parceria com diversos atores como Ambiens Sociedade Cooperativa, Universidade Federal do Paraná e Universidade Positivo, além das parcerias com Cefuria, Centro Social Divina Misericórdia e Ministério Público. As atividades do projeto visaram a garantia e efetivação do direito à cidade e à moradia, como também o fortalecimento da organização comunitária e dos movimentos populares na região. Ao todo, 1200 famílias foram beneficiadas com o projeto.

Entendemos que as experiências apresentadas no mostra um retrato do que vem sendo proposto em relação a procedimentos que permitem a resolução efetiva e eficiente de gargalos da irregularidade fundiária em nosso país. Todos esses processos apresentados permitem uma avaliação mínima que seja, mas que emblematicamente vislumbram uma real possibilidade de que o projeto ora apresentado possa ser encampado pelos órgãos financiadores.

4. ESCOPO DO PROJETO

4.1. Estrutura analítica do projeto (EAP).

Para operacionalizar o processo de regularização fundiária em terras da União, primeiramente deverá ser **PACTUADO OU ACORDADO A TRANSFERÊNCIA DA DOMINIALIDADE DA ÁREA, ATUALMENTE EM POSSE DA UNIÃO – SPU, PARA A PREFEITURA DE SÃO LUÍS**, ou seja, a conferência do registro da área no cartório de



registro de imóveis em nome do município, após a transferência pelo governo federal. A **SEMURH – Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação**, responsável pela coordenação da política em nível do município de São Luís, Maranhão, promoverá a devida adequação da legislação municipal e realizará os levantamentos topográfico, do cadastro físico e do cadastro socioeconômico das famílias.

De posse desses dados, serão **PROJETADAS AS PLANTAS DA ÁREA (ASSENTAMENTO, SETOR, BAIRRO, QUADRA E O LOTE E A UNIDADE HABITACIONAL) DENTRO DE BANCO DE DADOS**, no qual ficarão cadastradas as informações imobiliárias, sociais e as atividades econômicas de cada localidade.

Além dessa etapa serão **ELABORADOS OS PROJETOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE CADA ÁREA**, tudo pactuado com a comunidade beneficiada. Em seguida serão promovidos o **LICENCIAMENTO E REGISTRO DAS PLANTAS DE PARCELAMENTO DO SOLO NOS CARTÓRIOS** pertinente.

Sendo em seguida feita **COLETA DOCUMENTAL DA FAMÍLIA**, formalizados os processos individuais, com a **EMIÇÃO DOS TÍTULOS QUE SERÃO ENTREGUES AO MORADOR EM CADA COMUNIDADE** para o seu **REGISTRO NO CARTÓRIO DE IMÓVEIS** competente.

DICIONÁRIO DA EAP

Realização do **Pacto ou Acordo para a transferência da dominialidade da área**, atualmente em posse da União – SPU, para a Prefeitura de São Luís / **conferência do registro da área no cartório de registro de imóveis em nome do município;**

A SEMURH – Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, responsável pela coordenação da política em nível do município de São Luís, Maranhão, promoverá a devida adequação da legislação municipal e realizará os **levantamentos topográfico, do cadastro físico e do cadastro socioeconômico das famílias;**

Com os dados em mãos, serão **projetadas as plantas da área** (assentamento, setor, bairro, quadra e o lote e a unidade habitacional) dentro de banco de dados, no qual ficarão cadastradas as (informações imobiliárias, sociais e as atividades econômicas de cada localidade);

Elaboração dos projetos de regularização fundiária, em total consonância com a comunidade a ser beneficiada;

Promoção do Licenciamento e Registro das plantas de parcelamento do solo em cartório
Promoção pelo setor de Assistência Social da Coleta documental de cada família moradora da área;
Formalização dos processos individuais;
Realização da Emissão dos títulos;
Entrega aos moradores da comunidade os seus Títulos de Posse , para o posterior registro no cartório de imóveis.
Divulgação simultânea sobre as ações em processo para maior publicidade.

DECLARAÇÃO DO ESCOPO

A Constituição Federal de 1988 promoveu de forma decisiva as atribuições municipais no contexto da descentralização de políticas públicas, intensificando, em certa medida, o desenvolvimento de suas capacidades institucionais e da respectiva estrutura burocrática local. Esta descentralização, todavia, não repassou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim, na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas, dentre as quais a de regularização fundiária no território do município. Nesse sentido existe um extenso conjunto de leis e normas que promovem caminhos de solução da problemática, dentre os quais citamos: O Estatuto da Cidade; as Políticas setoriais de infraestrutura urbana (de saneamento, habitação de interesse social e mobilidade); a Lei federal que regulamenta a regularização fundiária em âmbito nacional (Política Nacional de Regularização Fundiária)

4.2. NÃO ESCOPO DO PROJETO.

- Não estão inclusos no presente projeto o financiamento das custas cartoriais;
- Não estão inclusas despesas com a Escritura Pública do imóvel, que estará a cargo do proprietário;
- Não estão previstas despesas com o ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis;
- Não estão previstas regularização do imóvel junto a Secretaria da Fazenda, na perspectiva de justiça no pagamento do IPTU.



4.3. LEVANTAMENTO DE RESTRIÇÕES, PREMISSAS E RISCOS.

PREMISSAS

Conforme a Lei n. 11.977/2009, a legitimação de posse é o “ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse” (art. 47, IV);

O artigo 59 da mesma lei estabelece que “a legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia”, exigindo, em seu parágrafo 1º, que os beneficiários: I) não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; e II) não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente;

A posse legitimada qualifica-se “per se” como um direito funcional autônomo de posse-moradia, que vincula o possuidor ao imóvel e, embora não enumerada entre os direitos de natureza real, constitui direito com eficácia real, na medida em que dará origem à propriedade uma vez cumpridos os requisitos definidos no artigo 60.

O título de legitimação de posse é um título precário que só materializa o fato da posse, em relação ao titular do domínio útil, marcando o momento a partir do qual começa a contagem do prazo constitucional de posse *ad usucapionem* a ser integralizado pelo possuidor (conforme exige o art. 183 da Constituição de 1988, para que se dê sua posterior conversão em título de propriedade).

A outorga do título pode marcar, também, o momento a partir do qual é possível contar retroativamente a posse *ad usucapionem* exercida anteriormente pelo possuidor, já que o caput do art. 60 da Lei n. 11.977/2009 assegura não ficarem prejudicados os direitos decorrentes da posse exercida anteriormente à concessão do título de legitimação de posse.

A conversão da legitimação de posse é um procedimento por meio do qual o interessado, após o prazo de 5 anos da data do registro de seu direito – ou de maior prazo, nas hipóteses de imóvel com área superior a 250 m² (§ 3º) –, apresentando os documentos elencados no § 1º do artigo 60, requer ao Oficial do Registro de Imóveis a conversão de seu título em propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal de 88.



RESTRIÇÕES

- O direito real de construção de laje pode ser operado “por fora” da regularização fundiária e desvinculado de regras de edificação no âmbito local, alcançando quaisquer usos e faixas de renda?
- O que garantirá eventuais áreas comuns, por exemplo, áreas comuns de circulação? As áreas comuns serão garantidas pela boa vontade entre as partes?
- Não é dispensável a prévia regularidade do chão e da unidade térrea (necessidade de averbação prévia na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca). Portanto, esse direito não é imediatamente aplicável às milhares de situações de venda de laje em favelas e assentamentos informais – o comum é chão e construção base irregulares.
- O Estatuto da Cidade estabelece que os parâmetros edilícios especiais podem ser estabelecidos no âmbito da regularização fundiária.
- Louvável preocupação estética: o titular da laje não pode prejudicar com obras novas ou falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício.

1- INDICAÇÃO DAS DIRETRIZES DA INTERVENÇÃO

Etapa I - Atividades Preliminares:

- a) Levantamento das normas incidentes sobre a regularização fundiária da área.
- b) Atividades de sensibilização, preparação e mobilização da comunidade para a execução dos trabalhos de regularização fundiária, com realização de eventos públicos.
- c) Definição e pactuação da metodologia/estratégia de regularização fundiária, com a apresentação de relatórios, atas de reuniões e listas de presença (definindo também: c.1. As atribuições e responsabilidades da equipe de servidores do Município envolvidos no processo; c.2.A estratégia de comunicação, mobilização e participação da população, com a identificação dos diferentes atores; c.3. As formas de dar publicidade ao início dos trabalhos com a apresentação da equipe e dos mecanismos de participação popular e de acesso às informações; c.4. O cronograma de eventos de discussão com a sociedade, com mapeamento das atividades; c.5. A forma de articulação com outros programas e ações.

Etapa II - Levantamentos e Cadastros:

- a) Levantamento topográfico, planialtimétrico (ou planimétrico) cadastral da área.



- b) Levantamento socioeconômico dos moradores, com a composição familiar, tempo de residência, estrutura de emprego e renda da família, histórico da ocupação, número de ocupantes, nível de instrução, assim como conhecer as organizações e estruturas sociais existentes na comunidade;
- c) Cadastramento e recolhimento de documentação com a identificação censitária dos ocupantes dos lotes, com dados sociais, e documentação básica;
- d) Elaboração de medidas específicas em relação à legislação, normas administrativas e outros atos necessários à regularização fundiária, conforme o caso.
- e) Realizar entrevistas com lideranças;
- f) Realização de oficinas para a capacitação dos técnicos envolvidos, de forma a buscar uma interface das futuras operações necessárias para a consecução dos objetivos do Programa e oficinas comunitárias que será realizada de modo integrado entre a equipe executora, os técnicos desta Secretaria e os líderes comunitários envolvidos, tornando a intervenção transparente e compartilhada com a comunidade.
- g) Pesquisa documental. Mediante coleta da documentação fornecida pelos moradores, com o intuito de consubstanciar as medidas legais e administrativas. Tais documentos permitirão a comprovação legal da posse do imóvel, assim como a comprovação do tempo de ocupação. São válidos como documentos escrituras particulares comprovantes de residência, recibos dentre outros definidos em conjunto pelo Grupo Gestor.
- h) Formalização de processos-produzidos-plantas, relatórios, atas de reuniões e listas de presenças.

Etapa III – Projetos de Regularização Fundiária e Titulação dos Imóveis:

- a) Elaboração de projeto urbanístico de regularização fundiária e memoriais, com arruamento e urbanização, delimitadas a partir das coordenadas georreferenciadas;
- b) Reuniões públicas para pactuação do projeto de regularização fundiária.
- c) Aprovação do Projeto de Regularização Fundiária.
- d) Registro do parcelamento e abertura de matrícula dos lotes.
- e) Entrega dos títulos.
- f) Relatório final das atividades realizadas.

Para desenvolver esta etapa é necessário que a Contratada:

- 1) Realize pesquisa cartográfica;
- 2) Faça levantamento da oferta e prestação de serviços públicos, tais como: abastecimento d'água, fornecimento de energia elétrica, saneamento básico com drenagem coleta e limpeza urbana, transporte público de passageiros e iluminação pública;
- 3) Caracterize a área em todos os seus aspectos, de forma mais generalizada, tomando por base o conjunto da área afetada e de forma específica caracterizando individualmente cada imóvel encravado no local seja moradia ou apenas lotes.

4) Apresente o projeto de alinhamento e arruamento, com definição das áreas públicas e privadas, áreas livres, as dimensões dos lotes, o traçado e as dimensões dos logradouros, os equipamentos públicos e áreas de lazer. Os produtos técnicos referentes a este item deverão ser entregues conforme normas de apresentação da ABNT, em meio impresso e digital georreferenciadas, de forma a contar confinantes, amarrações à esquina mais próxima, orientação, dimensões e áreas (terreno e construção), numeração e todas as informações necessárias para localização do imóvel na referida quadra.

5) Elabore memoriais contendo os seguintes elementos:

- * Localização do imóvel com a indicação do logradouro público e a numeração;
- * Fixação de ponto de referência ou amarração, que corresponderá à distância existente entre o imóvel, e o mais próximo ponto de intersecção de vias públicas;
- * O ponto de referência tratado no item anterior será considerado como ponto “1”, que comporá juntamente com o ponto “2”, a parte frontal no imóvel, sendo que os demais pontos devem indicar a mesma sequência;
- * Todas as medidas perimetrais devem ser apresentadas com duas casas decimais, assim como a área de superfície;
- * O polígono que o imóvel representa deve ser formado com a indicação dos Ângulos internos de deflexão;
- * Indicação dos confrontantes pela localização do imóvel e dado tabular (matrícula ou transcrição), podendo ser indicado o nº de contribuinte.

6) Identifique as áreas públicas municipais existentes na área, com a identificação no cartório da situação de cada imóvel ou lote a ser regularizado.

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

- O alinhamento estratégico para que essa ação possa ser concretizada está respaldado nos instrumentos de planejamento institucional, a saber: PPA; LOA; Plano Diretor do Município de São Luís – MA e de suas respectivas leis complementares; A legislação Ambiental do Município de São Luís – MA; Exigências e recomendações do Corpo de Bombeiros, da Vigilância Sanitária, da Segurança Pública e das concessionárias locais de água, esgoto sanitário, energia e telefone; Missão da SEMURH, e legislação pertinente.

4.4. ESTRUTURA DE GESTÃO E PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO PROJETO.

4.5. Quadro de trabalho / equipe do projeto.

PRODUTO: PROPOSTA DE PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DA VILA JARACATY, NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO
PACOTE DE TRABALHO: PESQUISA E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DO

PLANO DE TRABALHO		
ATIVIDADE	ESTIMATIVA DE DURAÇÃO	RESPONSÁVEL
REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE CAMPO	30 DIAS	RAIMUNDO MUNIZ CARVALHO
ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DO PLANO DE TRABALHO	10 DIAS	RAIMUNDO MUNIZ CARVALHO
ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO FINAL	80 DIAS	RAIMUNDO MUNIZ CARVALHO

PRODUTO: PROPOSTA DE PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DA VILA JARACATY, NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO		
PACOTE DE TRABALHO: PESQUISA E ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DO PLANO DE TRABALHO		
ATIVIDADE	ESTIMATIVA DE DURAÇÃO	RESPONSÁVEL
REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE CAMPO	30 DIAS	RAIMUNDO MUNIZ CARVALHO
ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DO PLANO DE TRABALHO	10 DIAS	RAIMUNDO MUNIZ CARVALHO
ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO FINAL	80 DIAS	RAIMUNDO MUNIZ CARVALHO
PRODUTO: EXECUÇÃO DO PLANO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DA VILA JARACATY, NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO		
PACOTE DE TRABALHO: ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DO PLANO DE TRABALHO		
ATIVIDADE	ESTIMATIVA DE DURAÇÃO	RESPONSÁVEL
REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE CAMPO	120 DIAS	EMPRESA CONTRATADA

5. CRONOGRAMA DO PROJETO

Geral: Elaborar uma proposta de Plano de Regularização Fundiária e Intervenção Urbanística da Vila Jaracaty, no município de São Luís, Maranhão.	
Nome do marco	Data
Identificar oportunidades para implementar áreas de provisão de habitação de interesse social;	Mês I
Com base na legislação existente, buscar as normas existente que possibilitem a promoção do processo de cooperação técnica, entre a Prefeitura de São Luís	Mês II / III

e a União, via SPU, num prazo exequível para os dois entes;	
Indicar os setores da Prefeitura que tem condições de elaborar os projetos das plantas da área (assentamento, setor, bairro, quadra e o lote e a unidade habitacional), com as condições de inserir num dentro de banco de dados, no qual ficarão cadastradas as informações imobiliárias, sociais e as atividades econômicas de cada localidade;	Mês III / IV
Identificar e apresentar aos entes envolvidos os meios técnicos, materiais e financeiros para a promoção da titularização dos ocupantes dos terrenos.	Mês III / IV
Indicar aos entes envolvidos os mecanismos técnicos, materiais e financeiros, que possibilitem as melhorias habitacionais e urbanísticas na área.	Mês V

ORÇAMENTO

Item	Descrição	Custo
1	Identificar oportunidades para implementar áreas de provisão de habitação de interesse social;	800,00
2	Com base na legislação existente, buscar as normas existente que possibilitem a promoção do processo de cooperação técnica, entre a Prefeitura de São Luís e a União, via SPU, num prazo exequível para os dois entes;	800,00
3	Indicar os setores da Prefeitura que tem condições de elaborar os projetos das plantas da área (assentamento, setor, bairro, quadra e o lote e a unidade habitacional), com as condições de inserir num dentro de banco de dados, no qual ficarão cadastradas as informações imobiliárias, sociais e as atividades econômicas de cada localidade;	800,00
4	Identificar e apresentar aos entes envolvidos os meios técnicos, materiais e financeiros para a promoção da titularização dos ocupantes dos terrenos	800,00
5	Indicar aos entes envolvidos os mecanismos técnicos, materiais e financeiros, que possibilitem as melhorias habitacionais e urbanísticas na área	800,00
6	Enviar o documento para a ENAP, para aprovação ou sugestão de melhoria; em seguida, após a aprovação, realizar a entrega do documento ao Sr. Secretário e Prefeito	800,00
VALOR TOTAL		4.800,00
Fonte dos recursos	PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS EM ÁREAS URBANAS SOLICITAÇÃO DOS RECURSOS: Os recursos financeiros para a minha investigação serão advindos de Programa da FAPEMA – Fundação de Amparo à Pesquisa do Maranhão.	

6. ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROJETO

INDICADOR	LINHA DE BASE	META	MEIO DE VERIFICAÇÃO
Impacto do projeto junto ao público beneficiário	Propiciar alternativas de regularização de lotes e promoção de melhorias urbanísticas	Regularização fundiária de 100% da área	Ficha de estudo socioeconômico realizada; Visitas de campo; Relatórios;
Grau de mobilização da comunidade	Promover ações de mobilização dos moradores	Realização de 100% dos eventos	Lista de presença; Registro fotográfico; Relatórios; Diário de campo;
Numero de parcerias estabelecidas	Fomentar o controle e estabelecimento de parcerias	100 % dos agentes públicos e sociais envolvidos no processo	Visitas institucionais; Encaminhamentos realizados;
Grau de intervenção da equipe técnica	Promover ações de envolvimento de técnicos dos órgãos do município	100% dos técnicos da SEMURH envolvidos no projeto	Visita técnica; Relatórios; Monitoramento e avaliação das ações;
Constituição do Conselho Gestor	Fomentar o controle social	Conselho Gestor capacitado e estruturado	Ata de assembleias e reuniões; Relatório de acompanhamento; Processos de capacitação realizados;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a desigualdade social existente na maioria das cidades brasileiras tem, portanto, suas causas baseadas no histórico da organização social, na maneira com que se construiu o Estado Brasileiro, notadamente patrimonialista; no qual se confundem o interesse público e o privado, nas dinâmicas de exploração do trabalho impostas pelas elites dominantes, principalmente no controle absoluto dessas elites sobre o processo de acesso a terra.

Todavia essa realidade vem sofrendo uma constante modificação no período recente, sendo esse processo um efeito positivo, no qual os planos diretores municipais e os instrumentos urbanísticos, a exemplo do Estatuto da Cidade, e principalmente, a partir da implementação de políticas municipais de Habitação e Regularização Fundiária, das quais São Luís vem contemplado determinadas áreas onde inexistem estas ações públicas.

Este documento promovem as diretrizes e objetivos, além de ações condicionantes e

balizadoras para a implementação do **Plano de Regularização Fundiária e Urbanística da Vila Jaracaty**, comunidade com mais de 30 anos de existência incrustada na área urbana central da cidade. Também são sugeridas as ações e iniciativas para a um salutar equacionamento dos problemas de habitação na região supracitada, tendo em vistas as demandas elencadas pela população local.

Todavia, a aplicabilidade da presente proposição dependerá, em grande parte, da efetivação precípua das ações condicionantes, tais como: utilização de instrumentos tanto da política urbana quanto urbanísticos e de democratização da gestão do espaço em apreço, além da implementação do PLHIS – Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, já elaborado e aprovado pelo legislativo e gestor municipal e outras iniciativas que permitam ao município promover as demais ações públicas voltadas para a melhoria da habitabilidade naquela região, buscando, entretanto viabilizar junto ao órgão competente as ações de saneamento e recuperação e preservação ambiental, especialmente da mata de mangue existente na proximidade da referida Vila.

Faz-se, ainda necessária a adequação da estrutura organizacional da Superintendência de Regularização Fundiária, da Prefeitura de São Luís, de modo a estruturar uma competente equipe com servidores capacitados e dotar o setor de equipamentos e materiais necessários para a efetivação das ações indicadas na presente proposta.

Ressalte-se que os recursos a serem aportados no projeto deverão ser diluídos ao longo do tempo delimitado pelo corpo técnico da prefeitura, prazo este referendado de acordo com a realidade em foco, e que além dos recursos próprios, a Prefeitura Municipal poderá buscar alternativas de recursos, dentre outros através das Operações Urbanas, assim como dos financiamentos identificados no OGU.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERNANDES, Edésio - Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997./Regularização Fundiária de Interesse Social: dificuldades e perspectivas para o Ente municipal – CNM, p. 10.

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. Curso a distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006; p. 10.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. Estudos Avançados, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

MORAES, Amanda Nazarreth; **PINTO**, Márcio Diego Ferreira; **SANTOS**, Ismael Machado dos; **GOMES**, Igor Bergamo Anjos. A problemática sócio-ambiental gestada pelo processo de

urbanização da cidade de São Luis-MA: um estudo de caso acerca da realidade do bairro Jaracati. Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre 2010.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal, in: CASTRIOTA, L.B. (org.) Urbanização Brasileira: Redescobertas. Belo Horizonte: editora Arte, 2003. p. 03.

MARICATO, E. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: Nabil Bonduki (Org.). Habitat – As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1997./Regularização Fundiária de Interesse Social: dificuldades e perspectivas para o Ente municipal – CNM, pag. 10.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e planejamento urbano para o país- avanços e desafios. 2006. Disponível em: . Acesso em: 1º jul. 2012.

ROLNIK, R - A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – Avanços e Desafios; políticas sociais – acompanhamento e análise | 12 | fev. 2006; pag. 199.

